



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА»

Автори: Анастасія Козловцева, керівниця відділу міжнародних зв'язків та фандрейзингу Transparency International Україна; Андрій Боровик, виконавчий директор Transparency International Україна; Олена Галушка, керівниця напрямку міжнародних відносин Центру протидії корупції

Рецензентка: Оксана Величко, керівниця ГО «Разом проти корупції»

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

За останні шість років в Україні розбудовано антикорупційну інфраструктуру для виявлення та розслідування корупційних правопорушень високого рівня та призначення покарання за них. Так, у 2015 році створено [Національне антикорупційне бюро України \(НАБУ\)](#), що розслідує під процесуальним керівництвом прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) 986 справ за участю високопосадовців, з них 265 скеровано до суду, винесено 41 вирок. Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС) розпочав свою роботу 5 вересня 2019 року. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА), запущене для того, щоб виявляти, розшукувати та управляти активами, одержаними корупційним шляхом.

Зроблено важливі кроки для підвищення прозорості: запроваджена інтегрована система електронного декларування; державні реєстри публікуються відповідно до стандартів відкритих даних. Публічні закупівлі здійснюються через відкриту електронну систему закупівель «ProZorro», яка з 2016 року вже заощадила [4,7 млрд дол. США](#) бюджетних коштів. Її діяльність підтримує моніторингова екосистема «DOZORRO». «ProZorro.Sale» принесла в

державний бюджет [1,037 млн дол. США](#), дала можливість прозоро продавати майно збанкрутілих банків і державну власність, а також проводити малу приватизацію.

У «Принципах Торонто» у сфері запобігання та протидії корупції визначено низку першочергових заходів на 2019–2023 рр., частину з яких уже вдалося реалізувати протягом вересня 2019 – серпня 2020 рр. завдяки ухваленню необхідних законодавчих актів та їх подальшій імплементації.

У сфері протидії корупції законодавчо посилено повноваження НАБУ та запущено ВАКС. Врегулювання порядку передання справ до ВАКС із судів загальної юрисдикції допомогло сфокусувати його роботу першочергово на справах щодо високопосадовців. ВАКС забезпечений необхідними фінансовими ресурсами, але розміщується в тимчасовому приміщенні. Відбір працівників апарату здійснювався на відкритому конкурсі. Станом на перше півріччя 2020 року на розгляді у ВАКС перебувало 203 кримінальні провадження та 5792 клопотання, скарги, заяви на стадії досудового розслідування, у 29 справах винесені вирoki.

Законотворці посилити повноваження НАБУ, надавши інституції право прослуховування (зняття інформації з каналів зв'язку) безпосередньо, а не через ресурси Служби безпеки України (далі – СБУ). Проте такі повноваження ще не імплементовані на практиці, оскільки потребують закупівлі та встановлення відповідного обладнання. Також 16 вересня 2020

року Конституційний Суд України (далі – КСУ) визнав окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» такими, що не відповідають Конституції України. Ідеться про повноваження Президента України утворювати НАБУ, призначати на посаду та звільняти з посади Директора НАБУ; визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора НАБУ; визначати одного члена комісії зовнішнього контролю для проведення незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності; затверджувати Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування. КСУ дав три місяці Парламенту для узгодження законів з Конституцією України.

Верховна Рада України (далі – ВРУ) скасувала монополію державних експертних центрів на проведення експертиз у кримінальних провадженнях, запроваджену в жовтні 2017 року. Це дозволить скоротити терміни проведення експертизи, які гальмують досудові розслідування, а також зменшити можливості для тиску на експертів.

Окрім цього, Законом № 263-IX від 31 жовтня 2019 року ВРУ повернула кримінальну відповідальність посадовців за незаконне збагачення, яку КСУ скасував у лютому 2019 року, а також запровадила інститут цивільної конфіскації активів, необґрунтовано набутих посадовцями. Ці справи буде розслідувати НАБУ, процесуальне керівництво здійснюватиме САП, а розглядатиме ВАКС.

У сфері запобігання корупції спостерігається прогрес. 15 січня 2020 року новим головою Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) Уряд призначив переможця конкурсу Олександра Новікова. Посилено також і підзвітність НАЗК, яке щодва роки буде проходити незалежний аудит. Водночас останніми законодавчими змінами не збільшено роль та ефективність уповноважених із запобігання корупції осіб, які й надалі залежатимуть від очільників органів влади. На сьогодні НАЗК може зупинити їх несправедливе звільнення лише в разі, якщо вони є викривачами. НАЗК презентувало нову Антикорупційну стратегію для країни, її затвердив Кабінет

Міністрів України, але ще повинен ухвалити Парламент.

ВРУ ухвалила новий Закон України «Про публічні закупівлі», гармонізований зі стандартами Європейського Союзу, який почав діяти з 19 квітня 2020 року. Закон спрямований на вдосконалення електронної системи, зниження порогів для проведення конкурентних процедур закупівель та підвищення відповідальності за порушення в цій сфері. У першому читанні ухвалено закон про «локалізацію», який надає преференції в галузі машинобудування окремим виробникам і суперечить Угоді про асоціацію України з Європейським Союзом та Угоді СОТ про державні закупівлі.

У жовтні 2019 року ухвалено Закон України «Про оренду державного та комунального майна», який впроваджує просту й прозору процедуру надання в оренду державного та комунального майна через «ProZorro.Sale». Також мають з'явитися бази публічних переліків державного та комунального майна, що ускладнить приховування зловживань з таким майном.

За 2019 рік через малу приватизацію отримано понад 1 млрд грн доходів до державного бюджету. Велика приватизація розпочнеться через «ProZorro.Sale». Продаж майна у справах про банкрутство фізичних чи юридичних осіб з 21 жовтня 2019 року відбувається тільки на електронних аукціонах у дворівневій електронній торговій системі «ProZorro.Sale».

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Значний виклик для України – відсутність ефективної системи стримувань і противаг, яку можна побудувати лише шляхом посилення ефективності та незалежності інституцій. Україна є парламентсько-президентською республікою та має відповідати всім ознакам такої форми правління.

Попри суттєвий прогрес в антикорупційній реформі, частина викликів, описаних у «Принципах Торонто», досі актуальна. Деякі реформи не рухаються, а тиск на незалежні інституції триває. Аудит НАБУ досі не проведено, а поло-

ження закону про НАБУ, які дозволяють зробити його політично заангажованим, не змінено. Відповідний законопроект депутати зареєстрували в Парламенті 3 січня 2020 року під № 2714. Потребує вдосконалення і процедура призначення Директора НАБУ за зразком процедури відбору керівника оновленого НАЗК із залученням незалежних міжнародних експертів, рекомендованих донорами, які підтримують Україну у сфері протидії корупції. Якщо процедура відбору не зміниться, то існує ризик, що та, яка діє зараз, буде знівельована через належність усіх суб'єктів призначення членів конкурсної комісії до однієї політичної сили.

Серед важливих «Принципів Торонто», які потрібно реалізувати, також відновлення довіри до САП. Керівник САП склав свої повноваження, виконуючим обов'язки голови є його заступник, проте частина повноважень покладена на Генерального прокурора, що узалежнює інституцію від його Офісу. Чинна процедура відбору передбачає вирішальну роль у конкурсній комісії за представниками Парламенту, тож важливо її змінити. Додаткових гарантій незалежності САП як окремої інституції не запроваджено.

Усупереч положенням Закону України «Про національну безпеку» системну реформу СБУ не розпочато. Вона продовжує виконувати невластиві їй функції у сферах протидії корупції, боротьби з економічними злочинами та організованою злочинністю, внаслідок чого відбувається зловживання владою. Законопроект про СБУ перебуває на розгляді Парламенту, у травні 2020 року його відправлено на підготовку до повторного першого читання. Аналіз цього законопроекту показав відсутність у його авторів комплексного бачення реформи, а також намагання розширити, а не позбавити СБУ нетипових функцій.

Кадрові зміни в Уряді не торкнулися керівництва Міністерства внутрішніх справ України, незважаючи на вимоги громадянського суспільства звільнити міністра. Попри те, що у вересні 2019 року міністр ліквідував департамент захисту економіки Національної поліції, поліція продовжує розслідувати економічні злочини, а створення нового правоохоронного органу – Бюро фінансових розслідувань (далі – БФР), який би перейняв провадження в таких

злочинах у поліції, СБУ та органів податкової міліції, у Парламенті було заблоковано.

Впровадження галузевих реформ мало б запобігати корупції, оскільки часто вона є наслідком неефективного управління та відсутності реформ. Утім, такі галузеві реформи нерідко несистемні, неповні, непідкріплені належним фінансуванням та здійснюються повільно через інституційну слабкість органів влади, низьку заробітну плату державних службовців, яка призводить до негативної кадрової селекції, відсутність проєктного підходу до впровадження змін.

Проте найбільшою загрозою для сталості реформ в усіх сферах залишається нереформована судова система. Парламент ухвалив Закон № 193-IX від 16 жовтня 2019 року про перезавантаження та очищення органів суддівського врядування, проте більшість положень закону згодом було визнано неконституційними. Таким чином, з листопада 2019 до вересня 2020 рр. жодного прогресу не відбулося.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр.

1. Верховній Раді України:

- забезпечити максимально ефективно очищення судової системи від недоброчесних суддів на всіх рівнях; розблокувати реформу шляхом невідкладного ухвалення закону, який зменшить вплив Вищої ради правосуддя на реалізацію судової реформи та, відповідно, мінімізує можливість її подальшого саботажу, посилить роль незалежних експертів у відборі нових членів органів суддівського врядування, змінить процедуру звільнення сумнівних суддів Верховного Суду;
- ухвалити новий закон про аудит НАБУ та САП;
- удосконалити закон про НАБУ, щоб усунути положення, які можуть бути потенційно визнані неконституційними;
- удосконалити конкурсну процедуру відбору Директора НАБУ із залученням міжнародних експертів;
- змінити конкурсну процедуру відбору керівника САП із залученням міжнародних

експертів, забезпечити додаткові гарантії незалежності САП як окремої інституції;

- ухвалити закон для більш ефективної реалізації АРМА функції з управління активами;
- ухвалити новий закон про СБУ, яким позбавити її нетипових правоохоронних повноважень і повноважень у сфері протидії корупції, боротьби з економічними злочинами та організованою злочинністю, перетворивши СБУ на спеціальну службу, сфокусовану на боротьбі з тероризмом та протидії іноземній розвідці;
- позбавити Національну поліцію права розслідувати економічні злочини;
- ухвалити новий закон про БФР з гарантією незалежної конкурсної процедури відбору керівника;
- удосконалити законодавство про інститут депутатської недоторканності;
- забезпечити обов'язковість проведення та врахування висновків антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів;
- розширити дефініцію «викривач» на інші сфери, окрім корупції: порушення прав людини, екологію, безпеку харчів та предметів

побуту, суспільних інтересів – узгодивши з Директивою ЄС щодо захисту викривачів інформації та провідним міжнародним досвідом.

2. Міністерству юстиції України – затвердити та реалізувати ефективний механізм верифікації бенефіціарних власників.

3. Керівникам центральних органів виконавчої влади та антикорупційним уповноваженим за сприяння та координації оновленого НАЗК – сфокусуватися на виявленні та усуненні чинників, що дають змогу вчиняти корупційні правопорушення.

4. Парламенту та НАЗК:

- удосконалити загальні засади та особливості приватного фінансування партій;
- підвищити ефективність системи державного фінансування партій;
- підвищити ефективність державного контролю та юридичної відповідальності за дотримання законодавства про фінансування партій;
- обмежити телевізійну політичну рекламу (агітацію) на загальнонаціональних та регіональних ЗМІ.

Ці аналітичні брифи розроблені громадськими експертами та відображають позицію громадянського суспільства. Усі брифи пройшли процес публічних консультацій та обговорень і належним чином висвітлюють думку громадян.